

Euroopan unionin sosiaalipolitiikka tänään

MATTI KARI

Vielä Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi 1990-luvun puolivälissä EU:n sosiaalipolitiikka rajoittui varsin hajanaiseen lainsäädännölliseen toimivaltaan ja eri aikoina ja eri tavoin syntyneeseen muuhun toimintaan sosiaalipolitiikan alueella. Tilanne muuttui muutamaa vuotta myöhemmin Amsterdamin sopimuksen myötä, selkiintyi edelleen vuoden 2000 Nizzan sopimuksessa, mutta pelkästään lakien säätäminen alkoi jo osoittautua tarpeettomaksi. Lainsäädännöllä ei selvästikään voitu ohjata EU-tason sosiaalipolitiikkaa riittävän täsmällisesti, kun jäsenmaita oli viisitoista ja yleensä edellytettiin yksimielisiä päätöksiä. Ja jäsenmäärä oli vielä lisääntymässä kymmenellä sosiaaliturvajärjestelmien ja sosiaalipolitiikan kannalta aivan erilaisella jäsenmaalla. Piti keksiä jotakin muuta ja sellaiseksi otettiin avoimen koordinaation menetelmä. Samalla myös sisämarkkinat laajensivat aluettaan yhä syvemälle sosiaaliturvajärjestelmien toimialalle, pääosin EY:n tuomioistuimen päätösten kautta.

EU:n sosiaalipolitiikka lainsäädäntönä

Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin 1990-luvun puolivälissä, EU:n sosiaalipolitiikka oli sosiaaliturvajärjestelmien koordi-

nointia, eräitä sosiaalipoliittisia ohjelmia, joiden jatkosta kiisteltiin, miesten ja naisten tasa-arvoa työelämässä EY:n tuomioistuimen päätösten pohjalta ja kansanterveysohjelmien aloittamista. EU itse tosin laski sosiaalipolitiikaksi myös työoikeuteen ja työelämän sääntelyyn liittyviä direktiivejä, jotka kuitenkin Suomessa nähtiin työministeriön hallinnonalaan kuuluvina varsinaisen sosiaalipolitiikan ulkopuolelle kuuluviksi. Tämä koski myös työsuojelua, joka asiallisesti lainsäädännön osalta hoidetaan nykyään pääosin EU:n kautta. Samoin rakennerahastojen, erityisesti sosiaalirahaston, toiminta on tavallaan oma maailmansa, joka jää tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Vasta Amsterdamin sopimuksessa, joka hyväksyttiin kesäkuussa 1997 ja joka tuli voimaan toukokuussa 1999, hyväksyttiin sosiaalipolitiikan alueella lainsäädännön mahdollistavaa toimivaltaa myös ”työntekijöiden sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun” alueella (artikla 137). Lisäksi toimivalta laajeni ja erityisesti selkeni muillakin sosiaalipolitiikan alueilla. Näistä tärkeimpiä olivat lainsäädännön miesten ja naisten tasa-arvon alueella työelämässä mahdollistava toimivalta (artikla 141) ja erityisesti lainsäädännöllinen toimivalta eri perustein ta-

pahtuvan syrjinnän torjumiseksi (artikla 13). Nizzan sopimus hyväksyttiin joulukuussa 2000 ja se tuli voimaan helmikuussa 2003. Siinä ei varsinaisesti enää laajennettu sosiaalipolitiikan alan lainsäädännöllistä toimivaltaa, mutta selkeytettiin Amsterdamissa hyväksyttyjä toimivalta-artikloita.

Näinä aikoina kuitenkin jo nähtiin, ettei lainsäädännöllä kyetä ohjaamaan sellaista EU-tason sosiaalipolitiikkaa, jota katsottiin tarvittavan yhä syvenevän integraation oloissa. Lisäksi kymmenen uutta jäsenmaata oli tulossa mukaan ja niiden sosiaaliturvajärjestelmät poikkesivat huomattavasti vanhojen jäsenmaiden järjestelmistä. Merkittävimmiltä osiltaan yksimielisyyttä edellyttävät päätökset sosiaaliturvan alueella näyttivät hyvin vaikeasti synnyttäviltä viidentoista jäsenmaan välillä ja siten laajentuminen näytti merkitsevän lainsäädäntötyön muodostumista mahdottomaksi.

Uudessa perustuslaissa lainsäädännöllinen toimivalta ei ole merkittävästi muuttumassa. Tärkein muutos on sosiaaliturvan koordinoimista koskeva uusi artikla III-21, joka perustuslaissa muuttuu yksimielisyyttä edellyttävästä määränemmistöpäätökseen perustuvaksi. Tämä onkin aivan välttämätöntä, sillä vain näin on ylipäänsä mahdollista

tehdä tätä ihmisten arkielämänkin kannalta tärkeää lainsäädäntöä.

Lainsäädäntöä tarvitaan ja tehdään useilla sosiaalipoliittikan alueilla tulevaisuudessakin, mutta sen luonne on enemmänkin täydentävää. Sitä voidaan tehdä niillä alueilla, joilla määräenemistöpäätökset ovat mahdollisia, mutta kovin helppoa se ei tule silloinkaan olemaan. Ja jos katsotaan, mitä komissio esittää ja mikä on lopputulos, erot tulevat varmasti olemaan nykyistäkin suurempia. Johdonmukaisen sosiaalipoliittikan tekeminen ei siis näilläkään alueilla ole mahdollista. Se voi onnistua vain, jos jossakin muualla kuin varsinaisissa lainsäädäntöelimissä, esimerkiksi avoimen koordinaation soveltamisen rajoissa tai työmarkkinajärjestöjen välillä, on etukäteen sovittu, millaista lainsäädäntöä tarvitaan. Sitten se vain viedään lainsäätäjien säädettäväksi, mutta sisältö on jo sovittu muualla.

Avoim koordinaatio EU:n sosiaalipoliittikan pelastajana

Olen kuvannut tässä lehdessä avoimen koordinaation menetelmän syntyä ja kehitystä kahdessa artikkelissa, ja aiheesta on viime aikoina kirjoitettu paljon sekä Suomessa että ulkomailla, joten sitä ei tässä ole tarpeen alkaa selittää uudelleen.¹ Kuitenkin sen merkitystä EU:n nykyisen ja tulevan sosiaalipoliittikan keskeisimpänä alueena on syytä erikseen korostaa.

Avoimen koordinaation menetelmä on sidottu maaliskuussa 2000 perustettuun ns. Lissabonin prosessiin, jonka mukaan EU:sta on tehtävä vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin talous. Prosessissa talouspolitiikan, työllisyyden ja sosiaalisen suojelun alueen seurannat,

eli avoimen koordinaation menetelmän toteuttaminen, toimivat läheisessä yhteydessä toistensa kanssa tavoitteen saavuttamiseksi. Käytännön tasolla talouspoliittisessa komiteassa, työllisyyskomiteassa ja sosiaalisen suojelun komiteassa, joissa on korkeatasoinen edustus jäsenmaiden asianomaisista ministeriöistä ja EU:n komissiosta, seurataan jäsenvaltioiden talous-, työllisyys- ja sosiaalipoliittikkaa ja annetaan niitä koskevia poliittisia linjauksia, suuntaviivoja, muun muassa eri maiden toiminnoista haettujen ns. parhaiden käytäntöjen (best practices) perusteella. Toiminnasta ei synny jäsenmaita normein sitovaa ohjausta, mutta poliittinen ohjaus on voimakasta.

Avointa koordinaatiota tarvittiin myös sosiaalipoliittikan alueella, koska perinteinen normiohjaus eli lainsäädännöllä luotava EU-tason sosiaalipoliittikka ei enää näyttänyt mahdolliselta. Mallina toimivat talouspolitiikan ja työllisyyspolitiikan alueiden vastaavat seurantaprosessit. Sosiaalipoliittikan alueella avoimen koordinaation menetelmää on vuoden 2000 alusta alkaen sovellettu sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi jo niin, että toi-

nen kierros seurantaa on pitkällä menossa ja eläkejärjestelmienkin kestävyyttä aletaan tarkastella jo toisella raportointikierroksella. Terveysten- ja vanhustenhuoltojärjestelmien kestävyysseuranta on päättämässä ensimmäistä tarkastelukierrostaan ja neljännen eli kannustimien (make work pay) alueella ollaan aloittamassa seurantaa. Avoin koordinaatio alkaa siis myös sosiaalipoliittikan alueella olla vakiintunutta toimintaa. Pientä hiomista ja hioutumista ilmeisesti vielä tapahtuu, mutta toiminta jatkuu näissä urissa.

Erityisesti uusien jäsenvaltioiden suhteen avoin koordinaatio on tärkeä väline. Niiden sosiaaliturvajärjestelmät poikkeavat niin paljon vanhojen jäsenmaiden järjestelmistä niin tason kuin rakenteenkin osalta, että lainsäädännöllä ei uutta EU:ta kyetä hallitsemaan. Avoin koordinaatio on menetelmä, jolla yhteinen EU:n sosiaalipoliittikka voidaan ulottaa myös uusiin jäsenmaitiin. Kevästä 2003 lähtien ne ovatkin jo osallistuneet toimintaan tavallaan ehdokasjäseninä.

Perustuslaki ei tuo olennaista uutta avoimen koordinaation menetelmään, joskin se laajentaa menetelmän soveltamisalaa ja tasoittaa sosiaalipoliittikan kannalta eräitä puutteita suhteessa talous- ja työllisyyspolitiikkaan. Näitä kolmea voi aikaan myös perustuslakiin vedoten tarkastella toisilleen rinnasteisina ja samanarvoisina toimintoina. Kuitenkaan ehdotettua menetelmän ”virallistamista” EU:n yhdeksi toimintatavaksi ei perustuslakiin haluttu ottaa, ja toiminta jatkuu edelleen hieman epämääräisenä tai määrittelemättömänä tulevaisuudessakin. Tämä merkitsee erityisesti määrittämättömyyttä suhteessa EU:n instituutioiden toimivaltuuksiin

¹ Matti Kari: *Uusi sosiaalisen suojelun prosessi Euroopan unionissa. Yhteiskuntapolitiikka 6/2000*; Matti Kari: *EU:n sosiaalisen suojelun prosessi etenee. Yhteiskuntapolitiikka 1/2002*; Juho Saari (toim.): *Euroopan sosiaalinen malli. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2002 ja uusin erittäin hyvä analyysi nykytilanteesta: Elina Palola: Kuinka vanhoista hyvinvointivaltioista tuli illuusioita – uusin keinoin kohti uutta eurooppalaista paradigmaa. Janus 3/2003 sekä uusin koko EU:n sosiaalipoliittikkaa koskeva perusteellinen analyysi: Juho Saari: Uusi aikakausi – Yhdyntävä Eurooppa ja sosiaalipoliittikka. STKL, Helsinki 2003.*

ja käytännössä erityisesti sitä, että Euroopan parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea, joilla EU:n ”normaalimenettelyssä” eli lainsäädännön tekemisessä on selkeät osansa, ovat nyt enemmän tai vähemmän toiminnan ulkopuolella. Jäsenmaiden ja komission virkamiehistä koostuvat komiteat ovat päätoimijoita. Komiteat ovat tosin luvanneet pitää ulkopuoliset toimijat tapahtumissa ajan tasalla. Tätä vielä korostetaan perustuslain teksteissä Euroopan parlamentin osalta. Kun kuitenkin asioiden valmistelu on kiireistä, sattumalta tai tarkoituksella, ajan tasalla pitäminen tarkoittaa käytännössä tehtyjen toimien jälkikäteistä kertomista.

EU:n instituutioiden jäämisestä avoimen koordinoinnin ulkopuolelle voidaan olla monta mieltä. EU:ssa laaja käsittely on mahdotonta, jos halutaan tehokkaasti tuloksia. Tällöin demokratia jää kuitenkin puuttumaan. Tosiasiassa avoin koordinaatio merkitseekin tällaisenaan varsin pienen piirin tekemiä EU-tason sosiaalipolitiikan linjauksia. Kansallisissa kantojen valmisteluissa on maiden hallitusten ja ministeriöiden oman harkinnan mukaista, kuinka paljon kannoista kerrotaan vapaaehtoisjärjestöille, työmarkkinaosapuolille tai muille tahoille, joita linjaukset kulloinkin koskevat. Tietojen mukaan Suomi on ollut tässä suhteessa yksi avoimimmista valmistelijoista, kun se tuo kaikki asiat käsitteilyyn laajapohjaiseen STM:ssä toimivaan Jaosto 25:een. Jaoston tehokasta toimintaa kuitenkin häiritsee asioiden nopea käsitteilyaikataulu. Lisäksi uudeksi ongelmaksi on Suomen hallinto rakentanut ns. EU-torimenettelyn käsittelyasiakirjojen jakami-

seksi. Sillä käytännössä varsin tehokkaasti estetään käsiteltävien asiakirjojen jakaminen niille tahoille, joiden kuuluisi asioiden valmisteluun osallistua. Avoimuutta EU:ssa vaativa Suomi on EU-torin kautta rajoittanut avoimuutta Suomessa.

Sisämarkkinoiden laajeneminen

Sosiaaliturva on perinteisesti ollut EU:n sisämarkkinoiden ulkopuolella. Vain työvoiman vapaan liikkumisen toteuttaminen on edellyttänyt ns. koordinoitilainsäädäntöä, jolla on poistettu sosiaaliturvajärjestelmissä olevat rajoitukset saada sosiaaliturvaa maahan tultaessa ja säilyttää sosiaaliturvaoikeudet maasta lähdettäessä. Palvelujen, pääomien ja tavaroiden vapaa liikkuminen ei ole ulottunut sosiaaliturvajärjestelmiin, koska kysymyksessä on lähes poikkeuksetta julkisen hallinnon alainen toiminta.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on lukuisissa tapauksissa kymmenien vuosien aikana tulkinnut EU:n sosiaaliturvan koordinoitilainsäädäntöä (asetukset 1408/71 ja 574/72) ja useissa tapauksissa laajentanut eri maissa koordinoinnin piiriin kuuluvaa sosiaaliturvaa. Tällainen oli myös vuonna 2002 annettu päätös tapauksessa Maaheimo (C-333/00), jossa Suomen lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki tulkittiin sosiaaliturvaksi ja se tulee siten koordinoitilainsäädännön mukaan maksaa myös ulkomaille. Tällaisissa tapauksissa tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut EU:n oman lainsäädännön soveltamista, mikä on sen tehtäväkin. Mutta aivan viime vuosina se on ryhtynyt määrittämään sosiaaliturvajärjestelmiä myös koordinoitilainsäädännön ulkopuo-

lella sisämarkkinaperiaatteisiin nojaten.

Vuonna 1998 EY:n tuomioistuin totesi kahdessa päätöksessään (Kohll C-158/96 ja Decker C-120/95), että sisämarkkinoiden palvelujen ja tavaroiden vapaan liikkumisen edellytys yli rajojen koskee myös terveystalveluja. Myöhemmin se on tehnyt useita vastaavia päätöksiä, ja asiallisesti ihmisillä onkin jo oikeus hakea terveystalveluja myös toisesta maasta oman maansa kustannuksella. Tämä taas on johtamassa siihen, että terveydenhuoltoa suunniteltaessa voidaan ottaa huomioon myös toisissa jäsenmaissa, erityisesti raja-alueilla rajan toisella puolella, olevat mahdolliset potilaat. Näin myös sisämarkkinoiden kilpailu on astunut sosiaaliturvan suojattuun maailmaan, eivätkä terveydenhuoltojärjestelmät voi enää olla yksinomaan kansallisia.

Belgian tapaturmavakuutusta koskevassa tapauksessa vuoden 2000 toukokuussa (C-206/98) tuomioistuin katsoi, että sosiaaliturvan piiriin kuuluvaa tapaturmavakuutusta hoitavat yksityiset vakuutusyhtiöt kuuluvat vakuutusdirektiivien ja siten sisämarkkinoiden kilpailun piiriin, koska ne toimivat ”omalla vastuulla” (at its own risk). Päätöksen vuoksi myös Suomen vastaavalla tavalla hoidettua lakisääteistä tapaturmavakuutusta jouduttiin muuttamaan. Tässä tapauksessa tuomioistuin näki jälleen sisämarkkinoiden kilpailun tärkeämmäksi kuin sen, että hoidettava vakuutus on sosiaaliturvaa.

Vuoden 2001 marraskuussa ja vuoden 2002 syyskuussa antamissaan päätöksissä Griesmar (C-366/99) ja Niemi (C-351/00) tuomioistuin katsoi, että sosiaaliturvan ulkopuolisia, mark-

kinoille kuuluvia periaatteita voidaan soveltaa, kun määrätään miesten ja naisten tasa-arvosta sosiaaliturvajärjestelmissä. Tätä ennen tuomioistuin oli tehnyt selvän eron sosiaaliturvan ja markkinoille kuuluvan täydentävän turvan välillä ja noudattanut tätä tasa-arvodirektiiveissäkin määritettyä jakoa. Taas sosiaaliturvaluonne sai väistyä.

Lisäksi tähän kokonaisuuteen kuuluvat tuomioistuimen määritykset ns. yleishyödyllisistä palveluista, joissa on tehty rajanvetoa markkinoiden piiriin kuuluvien ja niiden ulkopuolelle jäävien palvelujen välillä. Vaikka päätöksistä on vaikea vetää mitään johdonmukaista linjaa sosiaali- ja terveyspalvelujen alueella, näiden kuulumisesta

markkinoiden ulkopuolelle pelkän julkisen palvelun luonteen takia ei myöskään ole selkeitä määrittäviä. Yleishyödylliset palvelut ovat tulossa esiin myös komission hankkeiden vuoksi, sillä se on esittämässä aiheesta lainsäädäntöä keväällä 2003 julkaisemansa ns. Vihreän kirjan pohjalta. Myös perustuslaissa yleishyödylliset palvelut on otettu huomioon uudella toimivalta-artiklalla (III-6) ja EU:lle annettavalla toimivallalla (artikla III-217) tehdä kansainvälisiä sopimuksia palvelujen, myös sosiaali- ja terveyspalvelujen, alueella. Tälläkin alueella pelätään markkinoiden tunkeutumista sellaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, joita suomalaisen ajattelun mukaan olisi parempi hoi-

taa markkinoiden ulkopuolella.

Kaikissa näissä aivan viime vuosien kehityskuluissa ollaan selvästi menossa sisämarkkinoita ja niiden kilpailua laajentavaan suuntaan ja aiemmin suojattu sosiaaliturvan alue joutuu yhä enemmän ja enemmän väistymään markkinaperiaatteiden edessä. Mitään selvästi määritettyä ideologiaa tällaisen kehityksen takana ei ilmeisestikään ole sen enempää EY:n tuomioistuinmessä kuin komissiossakaan. Markkinoiden levittäytyminen kaikilla alueilla yhä laajemmalle ja syvemmälle ei vain ole jättänyt sosiaaliturvaakaan ulkopuolelle. Kehitys näyttää edelleen jatkuvan samaan suuntaan.

Sosiologin vaikea biologia

J. P. ROOS

Raija Julkunen on yksi tunnetuimpia ”vanhemman” polven (s. 1944) yhteiskunta-/sosiaalipoliitikkojamme, jonka julkaisu-vauhti on viime vuosina vain kiihtynyt ja laatu parantunut. Hän on aina ollut perusteellinen ja ahkera; viime aikoina hänestä on tullut myös se suomalainen sosiaalipoliitikko, jota kannattaa kuunnella, jos haluaa ymmärtää, mitä on tapahtumassa. Hän on myös ollut herkkä teoreettisille muutoksille ja seurannut erilaisia virtauksia sortumatta pahempiin ylilyönteihin. Niinpä hän on toki konstruktionisti, mutta onnistuu olemaan sotkeutumatta konsepteissaan, niin kuin innokkaimmille tahtoo käydä. Eli Rai-

ja Julkunen osaa käyttää myös järkeään ja harkintakykyään.

Ei tosin aivan aina: esimerkiksi Paavo Lipponen sai hänet vedettyä mukaan EMU-hankkeen takuunaiseksi ja sosiaalipoliitikoksi, joka vilkutti hankkeelle vihreää valoa, niin ettei kansanäänestystä tarvinnut järjestää. Luulenpa, että moni muukin kuin minä ajattelee nyt Ruotsin kansanäänestyksen jälkeen, että olisi ollut kiva päästä äänestämään tästäkin asiasta sen sijaan, että puolueet ja Paavo Lipponen saivat tehdä tästä päätöksen meidän puolestamme. (Ja viimeistään Ruotsin kansanäänestys tietysti osoitti huuhaaksi sen, että a) Suomi olisi ollut sitoutunut

Raija Julkunen
Kuusikymmentä ja työssä
Jyväskylä: SoPhi, 2003

EMU:hun jo EU-äänestyksessä ja b) EMU-kriteerejä oli ehdottoman pakko noudattaa. Kumpikin väite oli vain suomalaista nöyristelyä esivallan edessä, kuten ruotsalaisten toiminta osoittaa.)

Kirjojen kirjoittamisen lisäksi Julkunen on mukana myös lähes lukemattomissa tutkimushankkeissa, joista ulkopuolisen on mahdoton pysyä perillä. Tämä arvioitava kirja perustuu ”Ikä, työ ja sukupuoli” -tutkimus-